

COORDENAÇÃO

ODETE MEDAUAR

VITOR RHEIN SCHIRATO

OS CAMINHOS DO ATO ADMINISTRATIVO

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGAO

ANTONIO RULLI NETO

BERNARDO STROBEL GUIMARAES

CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO

DEMIAN GUEDES

DIEGO ZEGARRA VALDIVIA

FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

JACQUELINE MORAND-DEVILLER

JULIANA BONACORSI DE PALMA

JUSTINE ESMERALDA RULLI

LUIZ FELIPE HADLICH MIGUEL

MARCOS AUGUSTO PEREZ

MARCOS J. T. DO AMARAL FILHO

ODETE MEDAUAR

RENATA NADALIN MEIRELES

RODRIGO PAGANI DE SOUZA

SOLANGE TELES DA SILVA

VITOR RHEIN SCHIRATO

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

OS CAMINHOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Coordenação

Odete Medauar
Vitor Rhein Schirato

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO – ANTONIO RULLI NETO – BERNARDO STROBEL GUIMARÃES –
CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO – DEMIAN GUEDES – DIEGO ZEGARRA VALDIVIA – FERNANDO DIAS
MENEZES DE ALMEIDA – FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO – JACQUELINE MORAND-DEVILLER
– JULIANA BONACORSI DE PALMA – JUSTINE ESMERALDA RULLI – LUIZ FELIPE HADLICH MIGUEL
– MARCOS AUGUSTO PEREZ – MARCOS J. T. DO AMARAL FILHO – ODETE MEDAUAR – RENATA
NADALIN MEIRELES – RODRIGO PAGANI DE SOUZA – SOLANGE TELES DA SILVA – VITOR RHEIN SCHIRATO

© desta edição: 2012

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

ANTONIO BELINELO

Diretor Responsável

Visite o nosso site

www.rt.com.br

0645

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor

sac@rt.com.br

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Impresso no Brasil [11-2011]

Profissional

Fechamento desta edição [10.11.2011]



ISBN 978-85-203-4195-7

A LEGALIZAÇÃO DA TEORIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: APONTAMENTOS SOBRE OS SEUS IMPACTOS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

RODRIGO PAGANI DE SOUZA

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela USP. *Master of Laws* pela *Yale Law School* (EUA). Advogado em São Paulo.

RESUMO: O artigo descreve o fenômeno da incorporação, por leis, de proposições inicialmente forjadas pela teoria dos atos administrativos no Brasil, ocorrido notadamente a partir da edição de leis gerais de processo administrativo. E procura examinar os impactos da legalização dessa teoria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Constata que a aplicação do direito legislado, especialmente o atinente ao princípio da segurança jurídica e à anulação de atos administrativos inválidos (arts. 2.º e 54 da Lei 9.784/1999), tem ainda sido impregnada de construções teóricas de alto impacto, empregadas para relativizar o sentido concreto da lei. E conclui avaliando que a teoria dos atos administrativos, ainda importante, será tanto melhor desenvolvida quanto estiver atenta às inovações legislativas e à nova jurisprudência pertinentes ao tema.

ABSTRACT: The article describes the phenomenon of the incorporation, in Brazilian statutes, of much of the legal constructions first forged by the theory of administrative acts, which has occurred notably with the enactment of statutes on administrative processes. It examines the effects of such transformation of theory into statutory law on the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF). As a result, it identifies that the application of statutory law, particularly with regard to the principle of legal certainty and the invalidation of administrative acts (articles 2nd and 54 of Federal Law n. 9.784/99), is still being done alongside theoretical constructions of great impact, which are shaping the concrete meaning of statutory norms. It concludes with the evaluation that the theory of administrative acts, still relevant, will be better developed inasmuch as it pays attention to the statutory innovations and new jurisprudence on the subject.

PALAVRAS-CHAVE: Atos administrativos – Leis de processo administrativo – Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Invalidação – Segurança jurídica – Transformações do Direito Administrativo – Teoria e legislação.

KEYWORDS: Administrative acts – Statutes on administrative process – Jurisprudence of the Federal Supreme Court – Invalidation – Legal certainty – Transformations in Administrative Law – Theory and legislation.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A teoria dos atos administrativos refletida na Lei 9.784/1999 – 3. Impactos da legalização da teoria na jurisprudência do STF – 4. Conclusão – 5. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

É farta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria de atos administrativos. Recenseá-la por completo seria tarefa hercúlea, não intencionada nesse estudo. O que pretendo fazer aqui é algo mais singelo: examinar os acórdãos em que a expressão “ato administrativo” é citada em conjunto com alguma disposição da Lei Federal de Processo Administrativo (Lei 9.784/1999). Pretendo fazê-lo não com o propósito de identificar ou criticar os posicionamentos substantivos tomados pelo tribunal. Mas com qual propósito, então? O de extrair apontamentos sobre como passou a decidir, a Suprema Corte do país, a partir do momento em que aspectos da teoria dos atos administrativos tornaram-se lei – ou seja, a partir do momento em que se operou certa legalização da teoria dos atos administrativos no Brasil.

A legalização dessa teoria adveio, em certa medida, das promulgações de leis gerais de processo administrativo, estaduais e federal, no final dos anos 90 do século passado. Em especial, ela ocorreu com a edição da Lei 9.784/1999. Elaborado por uma comissão formada por professores de Direito Administrativo, o anteprojeto viria a se tornar projeto de lei e ser aprovado pelo Congresso Nacional tal e qual proposto, sem alterações,¹ tornando-se assim uma lei gestada pela academia.

1. Tal histórico legislativo é aludido por COUTO e SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei 9.784/1999). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 2, abr-mai-jun. 2005. p. 2. Os integrantes da comissão elaboradora do anteprojeto de lei foram os professores Caio Tácito (presidente), Odete Medauar (relatora), Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Inocêncio Mártires Coelho, Diogo

É natural, portanto, que uma lei resultante desse histórico legislativo constituísse reflexo, em boa medida, de construções teóricas, especialmente de Direito Administrativo, de domínio comum a seus idealizadores. Além disso, a própria ideia de processo administrativo – um conjunto encadeado e ordenado de atos e fatos jurídicos com vistas à produção de uma decisão final – envolve necessariamente atos administrativos (sejam os intermediários, que compõem o processo, seja o ato final). Donde também ser de se esperar que, ao cunharem uma lei geral de processo administrativo, seus idealizadores se servissem não apenas da teoria do processo, mas também – e inevitavelmente – da teoria dos atos administrativos.

As questões que se pode colocar diante desse fenômeno da legalização da teoria dos atos administrativos são variadas. Será que essa legalização facilitou a aplicação do Direito? A possibilidade de o magistrado recorrer diretamente à lei, em lugar de ter que recorrer à teoria, terá sido realmente (como seria de se esperar) um fator de eliminação de dúvidas no momento de julgar as lides? Ou continuou a teoria a ser um elemento central da fundamentação das decisões judiciais, a despeito da existência de normas legais? Em particular, no âmbito do tribunal de cúpula do país, a citação de disposições da Lei 9.784/1999 se tornou frequente? A legalização da teoria auxiliou nos julgamentos? É acerca dessas questões que procuro fazer alguns apontamentos a seguir.

2. A TEORIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS REFLETIDA NA LEI 9.784/1999

No Brasil, parcela relevante da teoria dos atos administrativos foi positivada; tornou-se direito legislado. Como dito, isto se deu notadamente por meio da Lei 9.784/1999. Quais aspectos da teoria, exatamente, passaram a se ver refletidos na lei?

Foram diversos. Costumamos tratar os temas “elementos”, “defeitos”, “atributos”, “desfazimento” dos atos administrativos, entre outros, como parte integrante do que chamamos de “teoria dos administrativos”.² Pois a lei, sobre esses pontos, instituiu uma série de regras.

É claro que esses diversos temas habitualmente tratados como componentes da teoria dos atos administrativos guardam certa conexão com o Direito positivo.

de Figueiredo Moreira Neto, Almiro do Couto e Silva, Adilson Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Paulo Modesto e Cármen Lúcia Antunes Rocha.

2. Esses são os principais temas da teoria encontrados, p.ex., em MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Ed. RT, 2006.

A teoria envolve conceitos jurídicos que, como tais, são – ou deveriam ser – concebidos com algum grau de referência às normas jurídicas. É sintomático que, justamente ao tratar da teoria dos administrativos em seu manual, Celso Antônio Bandeira de Mello discorra sobre os “conceitos jurídicos” para esclarecer que são “conceitos que não foram antecipadamente elaborados pela lei como produto pronto e acabado”;³ são “sínteses” que “estratificam um ponto de referibilidade de *normas*, de *efeitos de direito*”,⁴ ou, ainda, “termos relacionadores de normas, pontos de aglutinação de efeitos de direito”.⁵ A introdução é pertinente em se tratando de teoria de atos administrativos, já que esta envolve diversos conceitos jurídicos. E esses, consoante observa o professor, cunham-se normalmente com referência a normas.

Uma das dificuldades de elaboração de conceitos jurídicos próprios a uma teoria dos atos administrativos é que, justamente, até há pouco tempo faltavam normas legais que tratassem do *modo de decidir* da Administração Pública em qualquer situação, mesmo naquelas para as quais inexistia uma lei específica. Noutras palavras, faltava uma lei geral de processo administrativo, que, como já dito, é inevitavelmente uma lei sobre atos administrativos também.⁶ Um grande referencial para a produção teórica acerca das decisões administrativas, portanto, ainda não existia.

Uma lei geral de processo trata necessariamente de um dos temas centrais do Direito Administrativo, que é justamente o regime jurídico das *decisões administrativas*. É o que explica Carlos Ari Sundfeld:

3. Ob. cit., p. 345.

4. Ob. cit., p. 346.

5. Ob. cit., p. 344.

6. *Ato e processo administrativo* são, é claro, figuras jurídicas diversas, como ensina Medauar Odete: “Se a processualidade diz respeito ao *vir a ser* de um ato e o ato é o *feito*, o processo constitui noção jurídica diferente da noção de ato. Por isso, a teoria do ato o considera como algo em si já especificado, consistente e imobilizado, como resultado de uma atuação. De seu lado, a teoria da processualidade ocupa-se da concatenação juridicamente preestabelecida dos atos, que se coordenam à vista de um fim.” MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008. p. 29. Sem embargo, a própria jurista reconhece e salienta a existência de correlação entre as duas figuras: “A diversidade conceitual entre processualidade e ato não implica separação metodológica absoluta, entre as duas figuras. Nítida se apresenta a correlação entre processualidade e ato, como inerência e instrumentalidade da primeira em relação ao segundo. A figura do processo é distinta da figura do ato, mas não pode dele separar-se totalmente. Op. cit., p. 29-30.

“Embora não seja a única preocupação dos formuladores e aplicadores do direito administrativo, a temática central dessa disciplina é a do regime jurídico das *decisões*, as quais convencionamos chamar de *atos administrativos*. Esse regime envolve dois aspectos, interligados, mas passíveis de análise em separado: o substantivo e o adjetivo.

As *questões substantivas* dos atos administrativos são as de seu *conteúdo* (o que o ato pode ou não pode dispor), *motivo* (que fatos justificam uma decisão com tal ou qual conteúdo) e *finalidade* (que objetivos podem ou devem ser perseguidos com a decisão), sem contar a mais geral, que é a da *fonte normativa* que regula isso tudo (de um lado, quais são as normas a serem consideradas na determinação do conteúdo, do motivo e da finalidade, e, de outro, quais os limites da liberdade do autor do ato administrativo frente a esse conjunto normativo). Em outros termos: quando regula o exercício do poder de a Administração decidir, o Direito trata dos aspectos *porque decide, o que se decide e para que se decide*.

Mas não é só. As normas também cuidam, e com destaque, do *como se decide*. Entram em jogo, então, as questões adjetivas. *Quem decide? Quando? Que providências prévias devem ou podem ser tomadas? Quem pode ou deve interferir? Como é a impugnação ou revisão das decisões?*⁷

Fica fácil perceber, a partir desse ângulo de visão, como uma lei geral de processo administrativo tende a refletir aspectos tratados por essa verdadeira teoria das *decisões administrativas* (as quais costumeiramente chamamos de *atos administrativos*). Uma lei do gênero cuida inevitavelmente de aspectos dessas decisões, tanto substantivos – *porque decide, o que se decide e para que se decide* – como adjetivos – *quem decide, quando*, como é a *revisão ou a desconstituição das decisões* tomadas, entre outros, consoante destacado por Sunfeld no trecho acima.

Percorrendo os olhos sobre a Lei 9.784/1999, verifica-se que ela institui regras a respeito de *quem decide*, ao tratar do tema “Da Competência” em seu Capítulo VI (arts. 11 a 17). Nele se firmam regras como a de que a competência é irrenunciável, salvo os casos de delegação e avocação admitidos por lei, ou a de que determinados objetos são indelegáveis, como a edição de atos de caráter normativo, a decisão de recursos administrativos e as matérias tidas

7. SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coords.). *As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/1999 e Lei Paulista 10.177/1998)*. p. 29.

como de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Há também na lei regras sobre *quando* se decide, destacando-se as de seu Capítulo VIII, a respeito “Da Forma, Tempo e Lugar dos Atos do Processo” (arts. 22 a 25); dentre elas, vale mencionar a de que, na ausência de disposição específica, os atos da Administração ou dos particulares que participem do processo devem ser praticados no prazo de 5 dias, prorrogável até o dobro, mediante comprovada justificação. Ainda sobre o *quando* se deve decidir, vale o realce à regra de seu Capítulo XI, que trata “Do Dever de Decidir” (arts. 48 e 49), instituidora do prazo de até 30 dias contado do fim da instrução processual para a Administração decidir, prorrogável por igual período mediante expressa motivação. Em matéria de *desconstituição das decisões* administrativas, a lei apresentou o importante Capítulo XV, intitulado “Da Anulação, Revogação e Convalidação” (arts. 53 a 55). Ali se estabelece a regra segundo a qual o direito da Administração de anular os seus próprios atos, de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, decai em 5 anos contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé. Consoante se verá mais adiante, esta regra é, de longe, a mais citada de toda a Lei 9.784/1999 pela jurisprudência do STF atinente a atos administrativos.

A lei cuida também de disciplinar aspectos substantivos dos atos administrativos, como o *porquê* são editados. Destaca-se então o seu Capítulo XII, que trata “Da Motivação” dos atos administrativos (art. 50). Entre outros aspectos de relevo, a lei estabelece um dever de motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, nas hipóteses que enumera; firma ainda a regra de que a motivação deve ser “explícita, clara e congruente”. Sobre o *que* se decide e *para que* se decide, a lei federal não adotou a opção tomada na confecção, por exemplo, da Lei Paulista de Processo Administrativo (Lei 10.177/1998), que atentou para o conteúdo e a finalidade de determinados atos e instituiu-lhes procedimentos próprios, como os “de outorga”, “de invalidação”, “sancionatório”, “de reparação de danos”, “de obtenção ou retificação de informações pessoais” e “de denúncia”. A lei federal absteve-se de estabelecer regras para procedimentos em espécie. Mas isto não significa que tenha deixado de estabelecer outra sorte de regras sobre o *que* e *para que* se decide, pois, a esse respeito, instituiu normas encontradas em seu inovador art. 2.º, que listou os principais *princípios jurídicos* de observância obrigatória no exercício da atividade de administração pública e, além disso, deitou um didático conjunto de regras que dão maior concretude aos princípios estampados. Assim, mais do que impor aos participantes do processo administrativo a observância do “princípio da legalidade” (art. 2.º, *caput*), estabeleceu o dever de “atuação conforme a lei e o Direito” (art. 2.º, parágrafo

único, I). Mais do que lhes impor a observância do “princípio da finalidade” (art. 2.º, *caput*), dispôs que devem “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (art. 2.º, parágrafo único, II). E, para citar só mais um exemplo, para além de prever a observância do “princípio da proporcionalidade” (art. 2.º, *caput*), previu o dever de “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (art. 2.º, parágrafo único, VI). Note-se que o conteúdo das decisões – diga-se, dos atos administrativos – e, ainda, a sua relação com as finalidades a alcançar, ficaram sujeitos claramente a essas normas legais.

Essa enumeração de princípios da atividade de administração pública, dantes tidos pela doutrina apenas como implícitos na Constituição Federal e agora explicitamente consagrados em lei, é possivelmente um dos aspectos mais notados da aproximação entre teoria e lei no diploma federal. Os princípios da “finalidade”, “motivação”, “razoabilidade”, “proporcionalidade”, “segurança jurídica” e “interesse público”, consagrados na cabeça do art. 2.º da lei, eram proclamados pela doutrina por derivação de outras normas constitucionais, mas não eram, expressa e escancaradamente, aludidos nos textos normativos. Muito menos se tinha uma lei que, para além de declará-los, elucidasse mais concretamente o seu conteúdo, como procuram fazer os incisos do parágrafo único desse art. 2.º. Ali se refletem, com muita nitidez, os ensinamentos doutrinários, agora estampados em normas legais.

Mas a realidade é que construções doutrinárias estão também refletidas, traduzidas, nas diversas outras previsões legais aludidas acima, atinentes a aspectos substantivos e adjetivos dos atos administrativos.

Resta saber se o STF, ao se socorrer não somente da teoria dos atos administrativos mas também de sua parcial tradução – a Lei 9.784/1999 – para decidir, tem se visto às voltas com dificuldades de interpretação ou não; se tem encontrado maior ou menor facilidade para fundar seus posicionamentos; enfim, como tem se comportado ante a existência de uma teoria em certa medida transformada em lei.

3. IMPACTOS DA LEGALIZAÇÃO DA TEORIA NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Fazendo-se uma busca no *site* do STF por acórdãos em que a Lei 9.784/1999 tenha sido citada, no interregno entre a data da edição da lei e o momento

presente,⁸ encontram-se doze acórdãos ao todo. Eles estão listados no Quadro abaixo.

Quadro I – Acórdãos do STF em que a Lei 9.784/1999 foi citada, proferidos entre 29.01.1999 e 15.02.2011

	Julgamento	Dispositivos da Lei 9.784/1999 citados
1.	RMS 25.988/DF, rel. Min. Eros Grau, j. 09.03.2010 (2.ª T.)	Art. 2.º, parágrafo único, XIII
2.	MS 25.697/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 17.02.2010 (PI.)	Art. 54
3.	MS 27.185/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 17.02.2010 (PI.)	Art. 54
4.	MS 25.525/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 17.02.2010 (PI.)	Art. 54
5.	MS 26.393/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 29.10.2009 (PI.)	Art. 54
6.	MS 26.117/DF, rel. Min. Eros Grau, j. 20.05.2009 (PI.)	Art. 2.º, <i>caput</i> e parágrafo único, IV; art. 54
7.	MS 23.441/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.11.2008 (PI.)	Art. 2.º, parágrafo único, VIII e X
8.	MS 26.163/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24.04.2008 (PI.)	Art. 44
9.	MS 24.448/DF, rel. Min. Carlos Britto, j. 27.09.2007, (PI)	Art. 2.º, parágrafo único, IV; art. 54
10.	RE 217.141 AgR/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13.06.2006 (2.ª T.)	Art. 2.º; art. 54
11.	RE 442.683/RS, rel. Min. Carlos Velloso, j. 13.12.2005 (2.ª T.)	Lei 9.784/99
12.	MS 24.268/MG, rel. originária Min. Ellen Gracie, rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 05.02.2004 (PI.)	Art. 2.º, parágrafo único; art. 9.º, II; art. 54

Note-se que, em sua maior parte, as citações referem-se ao art. 54 da Lei 9.784/1999, que, vale lembrar, fixa o prazo de 5 anos para a Administração Pública anular os seus próprios atos, de que tenham decorrido efeitos favoráveis para os destinatários. O segundo dispositivo mais citado é o art. 2.º da lei, tanto a sua cabeça como o seu parágrafo único e incisos (que tratam, como já apontado, dos princípios jurídicos de obediência obrigatória pela Administração). Não raro o princípio lembrado é o da “segurança jurídica”, que costuma ser aplicado conjugadamente à regra do prazo decadencial do art. 54.

8. Trata-se do período de 29/01/1999 a 15/02/2011. Realizada a consulta ao site em 19/02/2011, foram ao todo 76 documentos encontrados, dos quais 11 continham menção, segundo a “ficha do caso” disponibilizada no site, à Lei 9.784/1999.

Por ser esse o foco das decisões do STF que citam a Lei 9.784/1999 até o momento, é este o tema – a desconstituição dos atos administrativos – que tomarei aqui de pretexto para reflexão sobre o fenômeno da legalização da teoria dos atos administrativos e seus impactos na jurisprudência do tribunal.

Vale uma palavra, inicialmente, sobre o tratamento teórico da desconstituição dos atos administrativos. Inexistia um prazo específico, legal e inequivocamente estabelecido, para a Administração desconstituir os seus próprios atos administrativos. No âmbito da teoria dos atos administrativos, todavia, construiu-se a ideia de que esse poder, de a Administração desfazer os seus atos que tivessem repercutido favoravelmente na esfera jurídica dos administrados, não poderia perdurar eternamente, sob pena de restarem violados direitos dos administrados atuantes de boa fé. Passou-se a defender que o princípio da *segurança jurídica* (falando-se também nos princípios da *proteção à confiança* e da *boa fé*, com suas peculiaridades e aproximações ao da segurança jurídica) interditava pretensões de invalidação da Administração Pública, sobre os seus atos administrativos, exercitáveis a qualquer momento, mesmo após o transcurso de longo interregno entre a prática do ato e o advento da pretensão invalidante.

Reconhecido como um dos pioneiros no estudo e na defesa do princípio da segurança jurídica no Brasil, o professor gaúcho Almiro do Couto e Silva produziu relevantes trabalhos sobre o assunto, citados por diversos acórdãos do STF.⁹ Antes mesmo da edição da Lei 9.784/1994, o jurista defendia que o valor da segurança jurídica tinha sede constitucional no Direito brasileiro, por estar indissociavelmente ligado, como subprincípio, ao conceito de Estado de Direito, encampado pela Constituição.¹⁰ E sustentava ainda que, desde a entrada em vigor da Lei da Ação Popular, o prazo prescricional para a Administração invalidar os seus atos administrativos era de 5 anos.¹¹ A estipulação desse prazo seria uma decorrência do princípio constitucional da segurança jurídica. Seu pensamento acabou sintetizado pelo Min. Carlos Britto, em voto proferido no MS 24.448/DF (do qual também foi relator), nos seguintes termos:

9. Um deles é o já aludido artigo de COUTO e SILVA, Almiro do. Op. Cit. Outro, escrito antes do advento da Lei 9.784/1999, é o estudo *Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da Administração Pública com relação a seus atos administrativos*. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 204. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, abr.-jun. 1996. p. 21-31.

10. *Idem*, p. 24.

11. *Idem*, p. 22.

“...partindo do fundamento de que a pretensão anulatória de qualquer um do povo, frente aos atos administrativos ilícitos ou danosos, não deve ser diversa daquela do Poder Público para ver os particulares jungidos a ele, Poder Público, o renomado autor [professor Almiro do Couto e Silva] entende que o parágrafo 3.º do art. 6.º da Lei 4.717/1965 é de ser interpretado à luz dessa ponderação.”¹²

Ao defender essa ideia, Almiro do Couto e Silva já reconhecia que vinha crescendo, na doutrina do Direito Administrativo, a adesão a ela por diversos autores renomados, o que – antecipava – acabaria certamente “por refletir-se nas decisões dos tribunais”.¹³

Mais do que isso, porém, a ideia acabaria se refletindo em norma legal, que viria a ser estampada no art. 54 da Lei 9.784/1999, fruto de anteprojeto da citada comissão da qual o próprio Almiro fora integrante. Ali, certamente ele pode pugnar para que o princípio da segurança jurídica encontrasse expressão, em matéria de Direito Administrativo, no plano infraconstitucional. A teoria, portanto, tornar-se-ia lei.

Vejam-se as disposições legais:

“Lei 9.784/1999:

Art. 2. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1.º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2.º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

12. Trecho do voto do Min. Carlos Britto no MS 24.448/DF, sintetizando o pensamento de Almiro do Couto e Silva expresso em Prescrição quinquenária... cit., p. 21-31.

13. Idem, p. 23.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.” (grifos acrescentados)

A Lei Federal de Processo Administrativo, portanto, neste particular, veio a refletir um anseio doutrinário. Basicamente, pôs em destaque o *princípio da segurança jurídica* e instituiu o *prazo quinquenal para a anulação* de atos administrativos.

Mostrando-se confortado com o tratamento legal do tema, o Min. Gilmar Mendes elogiou a contribuição dada pela doutrina brasileira para o texto normativo, assim se manifestando por ocasião do julgamento do RE 442.683/RS:

“Hoje, felizmente, temos, de forma clara, essa questão colocada na Lei 9.784/1999, a Lei de Procedimento Administrativo. Essa lei diz que a eventual declaração de nulidade administrativa não poderá se fazer sobre atos já velhos, de mais de cinco anos. Portanto estabeleceu, também aqui, uma fórmula de preclusão ou aquilo que a doutrina chama de uma decadência administrativa.

Nessa oportunidade, quero ressaltar (...) a importância que, nesses casos, assume a doutrina brasileira, especialmente aquela defendida por Miguel Reale e pelo notável Professor gaúcho Dr. Almiro do Couto e Silva, este com estudos pioneiros sobre o princípio da segurança jurídica.”¹⁴

O que mudou na aplicação do Direito, então, a partir da previsão legal desse princípio e dessas regras sobre a desconstituição dos atos administrativos?

Poder-se-ia presumir que tal aplicação, antes mais difícil por conta da ausência de regras legais, tornou-se um exercício menos tortuoso, dada a existência de normas expressas enfrentando diretamente o problema (donde o conforto manifestado, por exemplo, pelo Min. Gilmar Mendes *supra*). Mas algo além disso parece vir se passando.

Confira-se, primeiramente, o que decidiu o STF nos diversos acórdãos em que o art. 54 da Lei Federal de Processo Administrativo, ou algum outro dispositivo da lei possivelmente relacionado à desconstituição de atos administrativos, foi citado:

a) Não há violação ao disposto no art. 2.º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação, quando o ato de anulação for praticado com fundamento no poder de autotutela da Administração Pública (RMS 25.988/DF).

14. Trecho de voto do Min. Gilmar Mendes no RE 442.683/RS.

b) O ato de concessão de aposentadoria de servidor público é um ato administrativo complexo, que somente se torna perfeito e acabado após o seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União (TCU); por isso, o prazo para a sua anulação, à luz do art. 54 da Lei 9.784/1999, conta-se a partir da data de sua publicação, feita após o registro (MS 25.697/DF; MS 25.525/DF).

c) O prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 vale para situações posteriores ao início da vigência deste diploma legal, não se aplicando de forma retroativa (MS 25.697/DF).

d) Embora o ato de concessão de aposentadoria de servidor público seja um ato administrativo complexo, que só se aperfeiçoa após o seu exame e registro pelo TCU, razão pela qual se deve contar o prazo de cinco anos para a sua anulação somente a partir da data de seu registro e publicação, afronta o princípio da segurança jurídica a excessiva demora do TCU, de quase quatorze anos, para o exercício de sua atribuição de controle. O período para o cumprimento dos requisitos da formalidade e publicidade, que dão validade ao ato, não pode perdurar por tempo mais do que o razoável, tomado pelo senso comum, esperado do homem médio (MS 27.185/DF).

e) O prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a Administração Pública anular seus próprios atos conta-se, no que tange à anulação de atos de ascensão funcional de servidores públicos, a partir da data em que praticados (MS 26.393/DF). O ato de concessão de ascensão funcional não consubstancia ato administrativo complexo, distinguindo-se assim do ato de concessão inicial de aposentadoria (MS 26.117/DF).

f) O processo administrativo de avaliação de desempenho em estágio probatório de servidor público sujeita-se aos princípios do contraditório e da ampla defesa (MS 23.441/DF).¹⁵

15. É importante notar que a referência aos preceitos da Lei 9.784/1999 (art. 2.º, parágrafo único, VIII e X) nesse longo acórdão é feita apenas lateralmente no voto do Min. Gilmar Mendes, constituindo mero *obiter dictum*. O próprio voto do Min. Gilmar Mendes não se estriba em fundamento de suposta violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, mas adota como fundamento a circunstância de a impetrante já se encontrar na carreira de procuradora do Ministério Público do Trabalho há quase 10 anos, por força de liminar deferida pelo STF, circunstância essa que tornaria a sua eventual exoneração do cargo ofensiva à segurança jurídica. Essa foi a principal razão de decidir da maioria (não só do voto do Min. Gilmar Mendes), embora outros argumentos tenham sido lançados por outros integrantes da maioria, em especial pelos Ministros Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, e não necessariamente encampados pelos demais. O voto do Min. Joaquim Barbosa, em especial, estribou-se no fundamento de

g) O prazo para o exame de legalidade e registro dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, pelos tribunais de contas, que há de ser tido por razoável, é de 5 anos. Transcorrido em branco o interregno quinquenal, é de se convocar o particular para participação no processo de seu interesse, a fim de que desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa, à luz do art. 5.º, LV, da Constituição Federal (MS 24.448/DF).¹⁶

h) Não cabe o desfazimento de atos de ascensão funcional de servidores públicos editados sob o amparo de lei que, posteriormente, é declarada inconstitucional com efeitos *ex nunc*, se os prejuízos que adviriam para a Administração Pública forem considerados maiores que as eventuais vantagens desse desfazimento (RE 442.683/RS).

i) Não cabe o desfazimento de ato administrativo que homologa a transposição de um cargo público para outro, sob o amparo de lei que, posteriormente, é declarada inconstitucional com efeitos *ex tunc*, se esse desfazimento ofender o princípio da segurança jurídica (AgRg no RE 217.141/SP).

j) Ofende o princípio da segurança jurídica a denegação de registro de concessão especial, pelo tribunal de contas, feita 18 anos após a concessão do benefício (MS 24.268).¹⁷

violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, visto que o ministro concedeu a ordem firme em que teria se caracterizado, na espécie, vício insanável decorrente da irregular conversão de inquérito administrativo em procedimento de avaliação do estágio probatório, no qual não fora assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa à impetrante.

16. A referência aos preceitos da Lei 9.784/1999 nesse acórdão é feita no voto do relator, Min. Carlos Britto, mas não constitui a razão de decidir. É apenas uma das tantas referências feitas a disposições legais e interpretações doutrinárias, para demonstrar que o prazo de 5 anos há de ser considerado razoável para que o Poder Público exerça alguma competência de que possa advir efeitos desfavoráveis a terceiros.
17. A violação ao princípio da segurança jurídica foi apenas um dos fundamentos da concessão de segurança, nesse caso; outro fundamento residiu na constatação, pela maioria, capitaneada pelo voto do Min. Gilmar Mendes, de que houve violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa na denegação, na espécie, em virtude do cancelamento da pensão da impetrante sem que lhe fosse dada a oportunidade de ser ouvida. Afastou-se, assim, a distinção feita pela relatora originária, Min. Ellen Gracie, que ficou vencida, no sentido de que as garantias do contraditório e da ampla defesa não teriam aplicabilidade a processos administrativos que envolvessem apenas “questão de direito” e não “questão de fato”. Adotou-se a orientação de que tais garantias têm plena aplicabilidade aos processos administrativos, tendo sido alargado o seu

O que se pode perceber a partir da leitura desse conjunto de acórdãos, em que citado o art. 54 da Lei 9.784/1999, é que, a despeito de a lei ter prefixado uma regra em atendimento a anseios teóricos, a teoria dos atos administrativos continua relevante na aplicação do Direito. A lei teve o seu impacto, mas não afastou o recurso a construções teóricas.

Uma das questões frequentes, enfrentadas por recurso simultâneo à lei e à teoria, gira em torno da definição de qual o marco inicial para a contagem do prazo decadencial para a Administração anular os seus próprios atos. Arrimada na distinção teórica entre “ato simples” e “ato complexo”,¹⁸ a Corte considera que o ato concessivo de aposentadoria é um “ato administrativo complexo”, de tal sorte que não existiria um ato administrativo perfeito e acabado antes do seu exame e registro pelo tribunal de contas. À luz dessa premissa, entende o STF que o marco inicial da contagem do prazo decadencial para o desfazimento desse ato é a data da sua publicação. Note-se como, a despeito da regra legal enunciativa de que se deve contar o prazo para a desconstituição de atos “da data em que foram praticados”, uma construção teórica tende a matizar a sua aplicação.¹⁹ A Lei 9.784/1999, portanto, tem o seu impacto mitigado por essa construção.

Outra questão concreta, enfrentada mediante recurso à lei e à teoria, diz respeito às situações em que, para o aperfeiçoamento desse ato concessivo de

âmbito de aplicação pelo art. 5.º, LV, da Constituição Federal, o que inclusive veio a ser reconhecido pela Lei 9.784/1999, em seu art. 2.º, VIII e X.

18. Consoante explica Celso Antônio Bandeira de Mello, os atos administrativos podem ser classificados em “simples” ou “complexos”, tendo-se em vista o critério da “composição da vontade produtora do ato”. Assim, atos *simples* são os que “são produzidos pela declaração jurídica de um único órgão”, enquanto atos *complexos* são os que “resultam da conjugação de vontade de órgãos diferentes”. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 390-391.
19. Com as críticas que se pode tecer a esse posicionamento da Corte. Afinal, se já existe produção de efeitos jurídicos pelo ato concessivo da aposentadoria ainda não registrado – inicia-se, por exemplo, o pagamento do benefício –, soa sobremodo artificial considerar-se como data da “prática” do ato, para os efeitos do art. 54 da Lei 9.784/1999, apenas a do registro da aposentadoria. Esse artificialismo parece contrariar os fins da norma fixadora do prazo decadencial, alinhados com o anseio de dar-se maior concreitude ao princípio da segurança jurídica. O tema, todavia, mereceria maiores reflexões em sede própria, pois foge ao escopo do presente estudo a análise de posicionamentos substantivos do tribunal em tema de anulação de atos administrativos. Fica o registro de uma primeira impressão.

aposentadoria tido como complexo, a Administração demore sobremaneira, de tal sorte que, ao pretender anulá-lo no futuro, depare-se com uma situação de fato há muito consolidada, com efeitos favoráveis à pessoa aposentada. A Corte curiosamente, em caso desse tipo, deixou de lado a ideia de que o prazo decadencial da Lei 9.784/1999 só começaria a contar a partir da data do efetivo registro do ato de aposentadoria, para entender que é ofensivo ao princípio da segurança jurídica a anulação de um ato viciado após tamanha demora. Note-se como, também aqui, a despeito da regra legal, ao menos duas construções teóricas – a de “ato simples *versus* ato complexo” e a de prestígio à “segurança jurídica nas relações administrativas” – tiveram que ser sopesadas para os fins da decisão judicial.

Outra questão concreta – esta aparentemente mais enfrentada por recurso à teoria – respeita às situações em que o prazo decorrido entre a produção do ato viciado e a tentativa da Administração Pública de anulá-lo não é razão central para decidir, mas a razão é outra. O STF considera, antes, os efeitos que possivelmente decorreriam da anulação do ato para a Administração Pública. Em casos assim, o respeito ou não ao prazo decadencial fixado pela Lei 9.784/1999 parece pouco importar, importando mais, isto sim, as possíveis consequências do desfazimento do ato.

Todas essas questões, cujo enfrentamento continua a realizar-se com recurso à teoria a despeito da existência de regra específica constante do art. 54 da Lei 9.784/1999, evidenciam que apesar dos esforços de transformação de conclusões teóricas em lei, o recurso à teoria continua sendo importante ferramenta para a aplicação do Direito pelo STF.

A legalização da teoria dos atos administrativos, ao significar a positivação de regras abstratas que têm a potencialidade de resolver os diversos casos assemelhados de maneira uniforme, pode ser salutar, especialmente na medida em que instrumentalize o tratamento isonômicos dos administrados; mas tem também os seus riscos.

Um fenômeno que pode ilustrar a insuficiência da legalização da teoria dos atos administrativos – ou, mais precisamente, da enunciação de soluções gerais e abstratas – para a solução de todos os casos concretos é o seguinte. Mesmo antes da vigência de uma Lei Federal de Processo Administrativo, estipulando esse prazo quinquenal para a Administração anular os seus próprios atos, o STF já dispunha de enunciados de caráter geral pertinentes ao tema, bastante conhecidos. Eram as Súmulas 346 (aprovada em sessão plenária de 13.12.1963) e 473 (aprovada em sessão plenária de 03.12.1969). Vale lembrá-las: “Súmula 346. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”; e “Súmula 473. A Administração pode anular seus próprios

atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

O problema vivenciado na aplicação dessas súmulas, detectado por Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, esteve notadamente na sua aplicação automática; noutras palavras, na sua simples invocação, “como se nelas estivesse contida uma franquia ao abuso ou desvio de poder”.²⁰ Chamam a atenção, os juristas, para o fato de que a mera invocação das súmulas como fundamento para uma desconstituição de ato administrativo é insuficiente, considerando-se que ambas “apenas consagram a capacidade de autotutela da Administração Pública com relação a seus atos, mas não significam, absolutamente, que a Administração pode sempre, imotivadamente e independentemente de qualquer demonstração de pertinência, revogar ou anular seus próprios atos.”²¹ Noutros termos, ditas súmulas põem em relevo um poder da Administração, mas a sua necessária contraface está no conjunto de direitos e garantias dos particulares que devem ser respeitados, o qual as súmulas infelizmente não enfatizam.

Constatam Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, então, um quadro problemático na jurisprudência brasileira (em geral), de desrespeito a garantias constitucionais na desconstituição de atos administrativos, mas que recentemente tem sido revertido por uma tendência jurisprudencial mais preocupada com a defesa dos direitos e garantias individuais.²²

Esse fenômeno relativo à aplicação das Súmulas 346 e 473 ilustra bem a possibilidade de que enunciados gerais e abstratos, tal como os sumulados ou os de uma lei, sejam mal aplicados. Para mitigar o risco de má aplicação, a teoria importa, continuando a ser relevante ao lado das regras gerais para auxiliar o intérprete na sua “correta” aplicação. Na síntese de Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, a legalização positiva da teoria dos atos administrativos pode implicar diversos pontos de rigidez, ao lado de generalizações

20. FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 56.

21. *Idem*.

22. Eis o balanço que fazem: “A experiência tem demonstrado que a desconstituição de atos administrativos tem sido um campo fértil para o abuso ou desvio de poder, especialmente em função da indevida aplicação automática das Súmulas 346 e 473 do STF. Mas as decisões jurisprudenciais acima transcritas ou referidas demonstram que esse quadro está sendo revertido.” *Idem*, p.62.

excessivas.²³ Para mitigar a rigidez e as generalizações excessivas, portanto, as construções teóricas podem e continuam a ser úteis (desde que não se posicionem contra a lei).

As novas construções teóricas sobre a teoria dos atos administrativos legalizada serão tanto melhores quanto levarem em conta não apenas as disposições legais, mas também as manifestações jurisdicionais de aplicação dessas disposições. Com efeito, a jurisprudência pode, paulatinamente, matizar a eventual rigidez e generalização excessiva das normas legais. Uma nova teoria dos atos administrativos brasileira, portanto, há de ter na lei e na jurisprudência seus principais focos de atenção.

4. CONCLUSÃO

A legalização da teoria dos atos administrativos, que se operou em certa medida com a edição da Lei 9.784/1999, afigura-se positiva na medida em que prescreve soluções jurídicas claras e uniformes para múltiplos casos específicos e assemelhados. Além de conferir maior grau de certeza ao Direito, facilita a sua aplicação isonômica.

Se há riscos de que normas gerais e abstratas, de natureza legal, enrijeçam sobremaneira as soluções possíveis e instituem generalizações excessivas, o antídoto contra esses riscos é a própria produção teórica – sob novas bases, é claro. Noutras palavras, uma nova teoria dos atos administrativos pode e vem sendo construída, levando em conta as disposições legais e a jurisprudência dos tribunais a respeito do tema. A nova teoria, de fato, precisa estar atenta à lei e à jurisprudência, robustecidas nessa matéria.

A legalização da teoria não torna essa última desimportante. Essa ainda é invocada ao lado da letra fria da lei no momento da aplicação do Direito, como evidenciam os acórdãos do STF examinados – todos citando a Lei 9.784/1999 e matizando a sua aplicação a partir de aspectos teóricos. O problema não está nessa matização da aplicação da lei propiciada pela teoria, mas sim quando a construção teórica é empregada para contrariar a lei.

O que parece ser preciso é uma construção teórica mais atenta à nova legislação e à jurisprudência. Se, no passado, a doutrina brasileira construía uma teoria dos atos administrativos com os olhos voltados para a própria doutrina, estrangeira ou nacional, na atualidade essa construção deve estar muito mais

23. Cf. ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo.*, t. I. Madri: Civitas: 1997. p. 535.

atenta ao que dizem as leis, especialmente as leis gerais de processo administrativo e a Constituição, bem como atenta às linhas jurisprudenciais no Brasil. É que a nossa legislação e a nossa jurisprudência em matéria de *atos administrativos*, vale insistir, expandiram-se e robusteceram-se. Assim, os pontos de referência da produção doutrinária precisam deslocar-se para outras searas.

Na produção teórica sobre atos administrativos como em tantas outras, a doutrina autorreferenciada não subsistirá. A que atentar para a nova realidade da legislação administrativa e da construção jurisprudencial brasileiras, esta sim terá chances de apresentar melhores contribuições.

5. BIBLIOGRAFIA

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- COUTO e SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n. 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abr-mai-jun. 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br]. Acesso em: 19.02.2011.
- _____. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da Administração Pública com relação a seus atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 204, Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, abr-jun. 1996. p. 21-31.
- ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 8. ed. Madri: Civitas, 1997. t. I.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008.
- _____. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Ed. RT, 2006.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo e procedimento administrativo no Brasil*. In: SUNDFELD, Carlos Ari e MUÑOZ, Guillermo Andrés (coords.). *As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/1999 e Lei Paulista 10.177/1998)*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público e Malheiros Editores, 2000. p. 17-36.